

## POTRET KEMISKINAN DI INDONESIA (ANALISIS PERAN NEGARA DALAM MENANGGULANGI KEMISKINAN)

**Fitria Karnudu**

Jurusan Ekonomi Syariah Fak. Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Ambon

Email: [fitria.karnudu@iainambon.ac.id](mailto:fitria.karnudu@iainambon.ac.id)/[fitria17@gmail.com](mailto:fitria17@gmail.com)

### ABSTRACT

One of the important agenda given special attention to the government, is to improve people's welfare. This is reasonable considering the low level of welfare of the majority of the Indonesian people. That is because the government policies also influence the increase in poverty in Indonesia. In addition, programs to reduce poverty, the government implement populist programs, such as direct cash assistance, Jamkesmas, PNPM Mandiri, and rice for the poor, have not been able to reduce poverty significantly. Therefore, the government should conduct a policy more comprehensive, systematic, and not temporary, so slowly poverty in Indonesia can be reduced.

**Keywords:** the role of the state, prevention, poverty

### ABSTRAK:

Salah satu agenda penting yang diberikan perhatian khusus pemerintah, adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal ini wajar mengingat masih rendahnya tingkat kesejahteraan sebagian besar rakyat Indonesia. Hal itu disebabkan berbagai kebijakan pemerintah turut mempengaruhi peningkatan angka kemiskinan di Indonesia. Di samping itu program untuk mengurangi angka kemiskinan, pemerintah menerapkan program-program populis seperti BLT, Jamkesmas, PNPM Mandiri, dan raskin, belum mampu menurunkan angka kemiskinan secara signifikan. Karena itu Pemerintah seharusnya melakukan kebijakan yang lebih komprehensif, sistematis, dan tidak bersifat sementara (temporarily) sehingga lambat laun kemiskinan di Indonesia bisa dapat dikurangi.

**Kata kunci:** peran negara, penanggulangan, kemiskinan

### PENDAHULUAN

Dalam setiap program pemerintah pengurangan kemiskinan merupakan salah satu isu utama dalam program pembangunan berkelanjutan. Pengurangan kemiskinan merupakan agenda yang akan dilakukan dalam pemerintahannya lima tahun ke depan. Salah satu agenda yang diberikan perhatian khusus adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal ini wajar mengingat masih rendahnya tingkat kesejahteraan sebagian besar rakyat Indonesia.

Indikator utama masih rendahnya tingkat kesejahteraan rakyat dapat dilihat dari masih tingginya angka kemiskinan. Pada tahun 2011, angka kemiskinan masih sebesar 29,89 juta (12,36%). Angka ini sempat turun pada tahun 2012 menjadi 29,13 juta (11,96%). Kemudian turun lagi pada tahun 2013 menjadi 11,37 juta (28,07%) dan kembali naik pada tahun 2014

sebesar 11,47 juta ( 28,55%) karena dipicu kenaikan harga BBM pada tahun 2014.<sup>1</sup> Diperkirakan angka kemiskinan akan terus meningkat pada tahun 2015 disebabkan oleh kenaikan harga BBM, lemahnya nilai tukar rupiah, banyaknya PHK dan semakin lemahnya perekonomian Indonesia beberapa bulan terakhir.

Kemungkinan angka kemiskinan ini meningkat di awal tahun 2015, dengan kebijakan menaikkan harga BBM yang dilakukan oleh pemerintahan Jokowi-JK akhir tahun lalu. Kenaikan BBM yang umumnya disusul dengan meningkatnya harga berbagai komoditas termasuk juga ongkos transportasi akan berpengaruh terhadap angka kemiskinan masyarakat. Walaupun pada bulan Januari 2015 harga BBM diturunkan tetapi harga barang komoditas, dan ongkos transportasi tidak turun. Hal inilah yang menyebabkan angka kemiskinan terus meningkat. Selain itu Inflasi tinggi bisa menarik lagi masyarakat yang sebelumnya sudah bisa sedikit lepas dari jeratan kemiskinan untuk kembali masuk ke garis kemiskinan. Namun angka kemiskinan bisa ditekan dengan kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah untuk mengendalikan harga-harga kebutuhan pokok yang setiap harinya dikeluhkan oleh masyarakat. Selain itu, kebiasaan sebagian masyarakat yang lebih memilih tetap merokok dibanding membeli beras juga bisa memperparah tingkat kemiskinan.

Rencana kenaikan tarif dasar listrik juga ikut berpengaruh terhadap daya beli masyarakat miskin. Apalagi, rencananya kenaikan tarif akan diberlakukan untuk golongan masyarakat yang pengguna listrik 450 volt ampere (VA) hingga 900 VA. Kalau subsidi yang dikurangi tak begitu berpengaruh, berbeda dengan kenaikan tarif listrik memberikan pengaruh lebih besar. Kenaikan tarif dasar listrik akan mendorong tingkat inflasi bagi masyarakat. Jika tingkat inflasi meningkat, maka garis kemiskinan juga akan ikut naik. Hal ini akan menyebabkan lebih banyak masyarakat yang sebelumnya berada di atas garis kemiskinan dan rentan miskin, turun ke bawah garis kemiskinan. Jumlah pengangguran juga diperkirakan bakal ikut bertambah. Sebelumnya, pemerintahan Jokowi menargetkan jumlah pengangguran sebesar 5% di tahun 2015. Tetapi, kenyataannya banyak perusahaan memPHK karyawannya karena tidak bisa membiayai operasional perusahaan, sehingga dipastikan angan-angan pemerintah untuk mengurangi pengangguran pada tahun 2015 hanya akan menjadi impian yang tertunda.

Di samping itu untuk mengurangi angka kemiskinan, pemerintah menerapkan program-program populis seperti BLT, Jamkesmas, PNPM Mandiri, dan raskin.<sup>2</sup> Secara garis besar, program-program ini merupakan program yang bersifat *short-run* dan hanya memiliki *multiplier*

---

<sup>1</sup> Lihat Laporan Badan Pusat Statistik (BPS) Tahun 2014.

<sup>2</sup> Lihat Dafit Tomele, "Menakar Efektifitas Program Pengentasan Kemiskinan serta Perspektif Baru dalam Mereduksi Kemiskinan di Indonesia Sebagai Sasaran Strategis untuk Mendorong Akselerasi Pembangunan Ekonomi Indonesia (Orientasi Pembangunan Ekonomi Indonesia)", (Makalah Disampaikan dalam Simposium Ekonomi Nasional FEUI, 13-14 Oktober 2009).

*effect* yang rendah karena hanya dapat mereduksi gejala kemiskinan sesaat. Padahal, masalah kemiskinan di Indonesia telah menjadi permasalahan struktural, bukan permasalahan atau fenomena sesaat. Permasalahan yang tidak dapat diselesaikan dalam waktu singkat dan tidak semudah membalik telapak tangan. Oleh karena itu, penanganan masalah kemiskinan di Indonesia harus mendapatkan perhatian ekstra serius dari pemerintah. Hal ini cukup penting mengingat konstitusi kita mengamanatkan bahwa negara wajib melindungi segenap warga negaranya, terutama orang miskin.<sup>3</sup>

Sebelum menangani masalah kemiskinan, hal yang penting untuk diketahui adalah bagaimana mengenal dan menentukan (*measure*) standar kemiskinan. Banyak standar kemiskinan yang ada seperti Versi BPS, World Bank, PBB (MDG'S), dan Schiller (1989). Hal ini sangat penting karena tanpa mengetahui karakteristik kemiskinan, kita akan mengalami kesulitan untuk menentukan kemiskinan.

Makalah ini mencoba mengulas permasalahan tentang potret kemiskinan di Indonesia, pro-kontra mengenai standar kemiskinan, serta menganalisis peran negara dalam menanggulangi kemiskinan selama ini. Data dalam makalah dikumpulkan dengan menggunakan metode kepustakaan serta dianalisis secara deskriptif kualitatif.

## **PENGERTIAN KEMISKINAN**

World Bank mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi terjadinya kekurangan pada taraf hidup manusia yang bisa berupa fisik dan sosial. Kekurangan fisik adalah ketidakcukupan kebutuhan dasar materi dan biologis (*basic material and biological needs*), termasuk kekurangan nutrisi, kesehatan, pendidikan, dan perumahan. Di sisi lain, ketidakcukupan sosial, adalah adanya resiko kehidupan, kondisi ketergantungan, ketidakberdayaan, dan kepercayaan diri yang kurang.<sup>4</sup> Pendapat lain mengenai arti kemiskinan dikemukakan salah satu peraih Nobel Ekonomi, Amartya Sen, Professor dari Harvard University yang mengatakan, bahwa ada beberapa cara pendekatan untuk mengetahui apa itu kemiskinan. Sen menawarkan pendekatan melalui kelaparan atau akses seseorang terhadap pangan. Menurut Sen, bahwa seseorang akan mendapatkan makanan jika dia dikenal secara sosial dan legal. Jadi, walaupun ketersediaan pangan melimpah, Sen berpendapat "*Starvation is seen as the result of his inability to establish entitlement to enough food.*"<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Lihat Pembukaan UUD 1945 dan UUD 1945 pasal 34.

<sup>4</sup> Lihat Marwan Batubara, *Skandal BLBI : Ramai-Ramai Merampok Negara* (Jakarta: Haekal Media Center, 2008), h. 276.

<sup>5</sup> Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay On Entitlement and Deprivation* (Oxford: Clarendon Press, 1982), h. 112.

Selain itu, dalam bukunya *Development as Freedom*, Sen juga mengatakan bahwa kemiskinan erat kaitannya dengan *capability deprivation*, yaitu kemampuan untuk mengakses hak-hak dasar seperti kesehatan, pendidikan, pangan, dan perumahan. Menurutnya, penyebab utama dari kemiskinan adalah karena orang tersebut memiliki akses yang terbatas terhadap pemenuhan hak-hak dasar mereka. Karena itu, untuk memberantas kemiskinan adalah dengan memberikan kesempatan/akses kepada orang miskin terhadap kebutuhan-kebutuhan dasar mereka.<sup>6</sup> Sehingga mereka bisa keluar dari lingkaran kemiskinan.

### STANDAR KEMISKINAN

Bradley R. Schiller dalam Bukunya, *The Economics of Poverty and Discrimination*, menyebutkan beberapa hal penting untuk menghitung dan menentukan angka kemiskinan. Schiller menawarkan beberapa teori atau pendekatan yang dapat digunakan dalam menghitung angka kemiskinan.

*Pertama*, Konsep kebutuhan dasar (*The Concept of Minimum Needs*). Dalam menentukan kriteria orang miskin, harus diketahui terlebih dahulu kebutuhan dasar apa saja yang harus dipenuhi oleh seseorang. Kriteria-kriteria ini sangat penting untuk dijadikan parameter. Ketika parameter-parameter ini tidak terpenuhi, maka orang tersebut baru dapat dikategorikan miskin. Memang sulit untuk menentukan kebutuhan dasar manusia karena setiap orang memiliki kebutuhan dasar yang berbeda-beda. Kebutuhan-kebutuhan ini mencakup akan barang dan jasa. Parameter-parameter ini harus dapat dikuantitatifkan karena untuk melakukan perhitungan yang tepat dan dapat dipertanggung jawabkan.

Schiller berpendapat bahwa ada beberapa kriteria yang termasuk dalam kebutuhan dasar manusia. Variabel-variabel tersebut adalah asupan kalori, konsumsi energi, kebutuhan akan pakaian, seperti nampak dalam tabel 1.

**Tabel 1. *Hyothetical Minimum Needs*.**

CATEGORY	AMOUNT
Minimum food requirements	2471 calories per day
Minimum fuel requirements	37 KW-hours
Minimum shelter requirements	60 Board feet
Minimum clothing requirements	4 pounds
Minimum transportation requirements	7 miles

Sumber: Schiller, 1989.

---

<sup>6</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), h. 59.

Sekilas apa yang ditentukan oleh Schiller ini tidak terlalu berbeda dengan standar kemiskinan Versi BPS. BPS menggunakan 14 variabel/kriteria untuk mengkategorikan penduduk miskin. Variabel-variabel atau kriteria-kriteria itu adalah luas lantai bangunan; jenis lantai bangunan yang digunakan; jenis dinding yang digunakan; ada tidaknya jamban/toilet; ada tidaknya sumber penerangan rumah tangga; sumber air minum; jenis bahan bakar yang digunakan untuk memasak sehari-hari; jumlah konsumsi daging, susu, ayam; pengeluaran untuk barang sandang; tingkat konsumsi makanan; pengeluaran untuk kesehatan; jumlah penghasilan kepala rumah tangga dalam sebulan; tingkat pendidikan tertinggi kepala rumah tangga; dan jumlah tabungan yang dimiliki. Seseorang akan dikategorikan miskin oleh BPS jika memenuhi minimal 8 dari 14 kriteria/variabel tersebut.<sup>7</sup>

**Tabel 2. Standar Kemiskinan Versi BPS (Maret 2007)**

NO	PARAMETER	SATUAN
1	Pendapatan	Rp.167.000,-/bulan/orang atau Rp.5.500,-/hari/orang
2	Rumah	Kurang dari 8 m <sup>2</sup> ; lantai tanah/bambu; dinding bambu/rumbia
3	Jamban/toilet	Tidak ada
4	Penerangan	Lampu templok (minyak), tanpa listrik
5	Sumber air	Sumur/air hujan
6	Bahan bakar memasak	Kayu/minyak tanah
7	Makan	1 atau maksimum 2 kali/hari
8	Konsumsi	Daging/ayam/susu sebanyak 1 kali/minggu
9	Asupan kalori	2100/hari
10	Pakaian	Membeli satu stel/tahun
11	Kesehatan	Tidak sanggup membayar biaya pengobatan Puskesmas
12	Pendidikan tertinggi	Sekolah Dasar (SD)
13	Sumber penghasilan kepala rumah tangga	Kurang dari ( < ) Rp.600.000,-/bulan
14	Tabungan	Tidak ada

Sumber: BPS (disadur dari Batubara, 2008)

*Kedua*, Satuan pengukuran (*Units of Measure*). Dalam ekonomi, kemampuan seseorang untuk memenuhi barang dan jasa tercermin dari daya beli (*purchasing power*). Pendekatan yang paling efektif untuk mengukur daya beli adalah dengan menggunakan satuan mata uang. Mata uang yang digunakan tergantung kebutuhan negara tersebut. dalam bukunya Schiller

<sup>7</sup> Marwan Batubara, *op.cit.*, h. 277.

menggunakan dollar sebagai satuan. Idealnya untuk mengukur daya beli, pendekatan yang terbaik adalah dengan mengukur tingkat pendapatan (*income*). Namun, permasalahannya sulit sekali untuk mengukur pendapatan seseorang karena setiap orang tidak hanya mendapatkan pendapatan dari gaji pokok mereka tetapi mereka juga kerap mendapat tambahan-tambahan dari sumber-sumber penghasilan yang lain.

Oleh karena itu, hingga saat ini pendekatan yang paling sering digunakan adalah pendekatan pengeluaran karena pengeluaran dapat diukur dengan mudah. Contoh sederhana pendekatan pengeluaran adalah rumus GDP (konsumsi, investasi, pengeluaran pemerintah, dan net ekspor).<sup>8</sup> Dalam menentukan index kemiskinan bukanlah perkara mudah. Arti dan batas kemiskinan itu sangatlah relatif. Banyak faktor yang harus dipertimbangkan. Sebagai contoh, pada tahun 1963 di Amerika batas pengeluaran kriteria orang miskin adalah sekitar \$ 2995,92 per tahun. angka ini terdiri dari pengeluaran untuk makanan dan non-makanan. (tabel 3)

**Tabel 3. The CEA Poverty Budget, 1963**

Food budget	\$2.736 per day x 365 days	= \$ 998.64
Non-food Budget	2 x food budget	= \$ 1997,28
Total		= \$ 2995,92

Sumber: Schiller, 1989.

Pada tahun 1989, kriteria kemiskinan ini berubah lagi. Hal ini dikarenakan menurut Schiller diperlukan adanya penyesuaian standard kemiskinan dengan perubahan zaman, khususnya tingkat inflasi. Perhitungan angka kemiskinan juga dipengaruhi oleh berapa banyak anggota keluarganya. Sebagai contoh, pada tahun 1963 garis kemiskinan adalah sebesar \$3,130 per hari, namun pada tahun 1989 naik menjadi \$12,560 per hari. Kenaikan garis kemiskinan ini belum tentu pertanda meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Angka ini berubah dikarenakan disesuaikan dengan kenaikan harga (inflasi). Jadi, jika kita ingin meningkatkan garis kemiskinan maka angka ini harus berada di atas level \$12,560 pada tahun 1989. Angka \$ 12,560 merupakan garis kemiskinan untuk keluarga dengan komposisi dua orang tua dan dua orang anak. Selain komposisi tersebut, garis kemiskinan memiliki ukuran yang berbeda (tabel 4).

**Tabel 4. Poverty Standards, 1989**

SIZE OF FAMILY	POVERTY STANDARDS (\$)
One Member	6,250
Two members	8,000

<sup>8</sup>  $Y = C + I + G + (X - M)$ , dimana :  $Y$ =GDP,  $I$ =Investasi,  $G$ =Government Expenditure,  $(X-M)$ = Net Expor

Three members	9,00
Four members	12,560
Five members	14,860
Six members	16,770
Seven members	19,100
Eight members	21,100

Note: Dugaan poverty treshold (1989) berdasarkan proyeksi penulis.

### PRO-KONTRA ANGKA KEMISKINAN

Penentuan tentang jumlah orang miskin tergantung bagaimana kita mendefinisikan dan menentukan standar tentang kemiskinan itu sendiri. Ada beberapa kriteria kemiskinan yang kita kenal, namun yang paling sering kita dengar adalah angka kemiskinan Versi BPS. Kriteria orang miskin Versi BPS ditentukan oleh 14 faktor atau parameter (Lihat lagi tabel 2). Jika dicermati lebih mendalam, kriteria-kriteria tersebut tampaknya sangat tidak manusiawi, tetapi itulah potret atau gambaran kemiskinan di Indonesia yang masih sangat jauh dari layak. Terlebih jika dibandingkan standar yang ditetapkan oleh BPS dengan *World Bank*. Menurut *World Bank*, salah satu kriteria orang miskin di Indonesia adalah mereka yang berpenghasilan di bawah dua dollar per hari atau sekitar Rp. 19.000,-. (Asumsi yang digunakan dalam makalah saat ini, adalah \$1 sekitar Rp.9.500).

Tabel 4 menunjukkan bahwa standar kemiskinan yang ditetapkan oleh BPS sangatlah rendah. Hal ini dapat dibandingkan dengan standar kemiskinan yang ditetapkan oleh PBB (MDG'S), terlebih lagi jika dibandingkan dengan standar kemiskinan menurut World Bank. Yang lebih menyedihkan lagi jika dibandingkan standar kemiskinan BPS tahun 2007 tetap jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan standar kemiskinan di Amerika Serikat tahun 1963 yang lalu.

**Tabel 4. Perbandingan Standar Kemiskinan**

PARAMETER	BPS (VERSI MARET 2007)	WORLD BANK	PBB (MDG'S)	AMERIKA SERIKAT TAHUN 1963 (SCHILLER, 1989)
Pendapatan (per orang per hari )	Rp.5.500,- (\$0,6)	Rp.19.000,- (\$2)	Rp. 9.500,- (\$1)	Rp.29735,- (\$3,13)
Asupan Kalori (per hari)	2100	-	-	2471
Penerangan	Lampu Templok, Tidak ada listrik (0 KWh).	-	-	37 KWh

Sumber data: Diolah dari berbagai sumber

Sejarah mencatat, angka kemiskinan berhasil turun tajam dari sekitar 60 juta jiwa atau 40 persen dari jumlah penduduk, menjadi hanya tinggal 27,2 juta jiwa atau 15 persen pada tahun 1990. Keberhasilan penurunan angka kemiskinan ini besar kemungkinan disebabkan oleh dua faktor, yakni karena keberhasilan PJP I atau bisa juga karena perubahan kriteria kemiskinan yang notabeneanya mengalami penurunan kualitas dibandingkan kriteria sebelumnya.<sup>9</sup>

Kemiskinan memang merupakan momok utama dalam perekonomian suatu negara. Makin banyak kemiskinan di suatu negara, menggambarkan ketidakberesan negara dalam mengurus rakyatnya. Selain itu, kemiskinan juga merupakan potret adanya suatu kegagalan ekonomi. Terlebih jika kemiskinan telah berlangsung sejak lama. Bila hal ini sudah terjadi maka kemiskinan ini bukan merupakan fenomena sesaat tetapi sudah menjadi fenomena struktural yang harus diselesaikan dengan cara yang sistematis dan berkelanjutan.

#### **PERAN NEGARA MENANGGULANGI KEMISKINAN**

Peran Negara dalam menangani masalah kemiskinan sebenarnya sudah sangat jelas diamanatkan dalam konstitusi kita. Dalam pasal 34 UUD 1945 disebutkan, bahwa fakir miskin dan anak telantar dipelihara oleh negara. Makna pasal 34 UUD 1945 ini adalah bahwa negara melindungi sepenuhnya orang-orang miskin di Indonesia. Hal ini juga sesuai dengan pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara melindungi segenap tumpah darah Indonesia, tak terkecuali orang miskin.

Selaras dengan uraian di atas Presiden Amerika, Abraham Lincoln mengemukakan, bahwa yang menjadi mata saya dalam menentukan kebijakan adalah konstitusi negara (Amerika). Konstitusi menjadi acuan dasar dan utama dalam menentukan segala kebijakan dan arah pembangunan. Konstitusi di setiap negara berbeda satu sama lain. Untuk konteks Indonesia, sudah jelas bahwa negara tidak dapat dan tidak boleh melepas tanggung jawabnya dalam memelihara orang miskin di Indonesia.

Jadi, seharusnya orang miskin dipelihara, dibina, dan diberdayakan. Orang miskin jangan dijadikan obyek pembangunan, namun orang miskin juga harus menjadi subyek pembangunan integral negeri ini. Pembangunan orang miskin adalah inti dari pembangunan ekonomi karena dengan membangun ekonomi rakyat miskin berarti kita sudah membangun manusia yang rentan dari berbagai krisis yang dipicu oleh krisis ekonomi. Pembangunan orang miskin berarti pembangunan guna mengurangi beban utama pembangunan.

Dalam teori ekonomi pembangunan, dikenal teori *Trickle Down Effect*.<sup>10</sup> Teori ini menekankan, bahwa setiap negara harus mengejar tingkat pertumbuhan sebesar mungkin.

---

<sup>9</sup> Lihat Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1994), h. 56.

<sup>10</sup> Lihat Michael P. Todaro, *Development Economic*, (Ed. X; Edinburgh: Pearson Education, 2009), h. 92.



Pertumbuhan yang besar kelak akan memberikan dampak terhadap pembangunan rakyat miskin. Jika kita analogikan, teori ini seperti kita mengisi air ke gelas. Lama-kelamaan air akan memenuhi gelas sehingga kelebihan air itu akan menetes/merembes (*trickle down*) ke masyarakat bawah. Sepintas teori sangat logis dengan analoginya, namun kondisi di lapangan berkata lain. Teori ini sulit untuk diterapkan di negara berkembang, khususnya Indonesia. Hal ini dikarenakan oleh beberapa hal seperti belum ada sistem ekonomi yang baku dan kuat, belum meratanya pendapatan, akses yang terbatas, dan korupsi.

Teori yang tepat dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia adalah *Trickle Up Effect*, yang menekankan bahwa pembangunan harus dimulai pembangunan dari tingkat bawah. Pembangunan golongan menengah ke bawah kelak akan berdampak signifikan terhadap pembangunan secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan pembangunan ekonomi menengah ke bawah memberikan ekonomi biaya murah (*low cost economy*).

Peran pemerintah dalam upaya menangani kemiskinan antara lain pemerintah membuat enam program untuk rakyat miskin yaitu rumah sangat murah, kendaraan angkutan umum dan listrik murah, air bersih, peningkatan kehidupan nelayan, dan masyarakat pinggir perkotaan. Siaran pers Sekretaris Kabinet baru-baru ini menyebutkan, bahwa enam program yang disebut Program Klaster 4 tersebut merupakan pelengkap program lain dalam upaya pemerintah mengurangi kemiskinan. Pemerintah sebelumnya telah membuat program sejenis yang masuk dalam klaster 1-3. Kluster 1 bersifat bantuan yang antara lain berupa Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Beras bersubsidi atau beras untuk rumah tangga miskin (Raskin) 15 kg/RTS/bulan dengan harga Rp1.600/kg, program keluarga harapan (PKH) yang diberikan kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) yaitu setiap RTSM mendapat Rp 600.000-2,2 juta.<sup>11</sup>

Selain itu program klaster 1 yang terkait dengan klaster 4, adalah jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas) untuk berobat gratis di Puskesmas dan Rumah Sakit Kelas III milik pemerintah. Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) untuk mendukung operasionalisasi fasilitas pelayanan kesehatan, bantuan sosial bagi pengungsi/korban bencana, bantuan penyandang cacat, dan bantuan untuk lanjut usia (lansia) telantar. Sedangkan klaster 2 berisikan program pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat secara ekonomi. Klaster ini diibaratkan sebagai kail karena bersifat memberikan peluang kepada masyarakat miskin berdasarkan potensi dan kemampuan yang mereka miliki. Dalam klaster 2, pemerintah melaksanakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Program ini dilaksanakan oleh 13 Kementerian dan 1 Lembaga. Melalui anggaran ini, setiap kecamatan akan memperoleh dana hingga sekitar Rp 3 miliar yang rencananya akan

---

<sup>11</sup> Lihat Suara Pembaruan tanggal 26 Mei 2011

dialokasikan di 6.622 kecamatan. Dalam program itu, masyarakat miskin akan menentukan, mengusulkan, dan melaksanakan sendiri proyek-proyek yang dipandang penting, dan krusial dalam upaya pengentasan kemiskinan di wilayah mereka. Salah satu komponen terpenting dalam program ini, adalah adanya dana bergulir untuk kegiatan usaha.

Program peningkatan keberdayaan ekonomi ini kemudian diperkuat dengan diluncurkannya program kredit usaha rakyat (KUR) yang tergabung dalam klaster 3. Dalam program KUR, pemerintah menempatkan dana pada PT Asuransi Kredit Indonesia (Askrindo) sebagai dana penjaminan untuk mempermudah penyaluran kredit untuk usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Melalui penempatan dana itu, UMKM dapat memperoleh KUR dari perbankan hingga sebesar Rp20 juta per debitur tanpa harus memberikan agunan kepada pihak perbankan.

Program klaster 4 merupakan pelengkap dan penguat berbagai program pengurangan kemiskinan yang merupakan program prioritas pemerintah. Melalui program klaster 4, beban pengeluaran masyarakat miskin untuk memenuhi kebutuhan dasar rumah, transportasi, dan energi akan berkurang. Dengan demikian daya beli mereka akan meningkat sehingga memberikan mereka peluang yang lebih baik dalam mengakses berbagai peluang ekonomi yang tersedia agar dapat lepas dari jeratan kemiskinan. Komitmen pemerintah yang besar dalam mengurangi kemiskinan ini merupakan penjabaran dari strategi pemerintah untuk menghasilkan pertumbuhan yang *inclusive*, yang berarti pertumbuhan untuk semua secara adil dan merata.

## **SEKTOR FORMAL DAN INFORMAL**

Pembangunan ekonomi dari bawah berhubungan erat dengan sektor informal. Sektor informal memiliki peran yang sangat signifikan terhadap perekonomian nasional. Sekitar 70% sektor informal mampu menyerap tenaga kerja. Selain itu, sektor informal pulalah yang mendukung eksistensi sektor formal di Indonesia. Tidak ada sektor formal tanpa ada dukungan dari sektor informal. Potret sederhana adalah di sekitar mall-mall yang begitu megah pasti terdapat rumah makan sederhana seperti, warteg, masakan padang, atau kantin karyawan pasti ada disana.

Banyak pencari kerja yang terserap di sektor informal menurut berbagai penelitian merupakan cerminan ketidakmampuan sektor formal dalam membuka kesempatan kerja lebih luas sebagian penduduk usia kerja. Sektor formal selama ini memang diakui sebagai pemberi kontribusi pendapatan terbesar bagi perekonomian negara. Akan tetapi di lain pihak, ketidakmampuan sektor formal menyerap angkatan kerja mengakibatkan sebagian angkatan kerja, khususnya yang sedang mencari pekerjaan, dituntut untuk memenuhi kebutuhan ekonomi sehingga ketiadaan kerja ini dipandang sebagai suatu tantangan. Jalan keluar untuk mengatasi tantangan ini adalah harus keluar dari pasar tenaga kerja dan menciptakan lapangan kerja untuk

dirinya sendiri (*self employed*) dalam aktivitas ekonomi. Orang-orang yang *self employed* ini di samping sebagai pekerja mereka juga bertindak sebagai pengusaha.

Namun, keberadaan sektor informal ini pun bukan tanpa resiko. Sektor informal biasanya ditandai dengan terbatasnya anggaran tetapi juga adanya kebijakan pemerintah (pusat/daerah) yang memang cenderung kurang menghendaki terjadinya transformasi informal menuju formal yang maju dan modern. Pelaku sektor informal juga belum memiliki manajemen usaha yang bisa membuat mereka bekerja efisien dan memiliki daya tawar yang kuat. Faktor keterbatasan modal dan akses terhadap pasar merupakan kendala utama yang bersifat akut dan belum bisa tertanggulangi secara sempurna. Sektor informal belum bisa mengorganisasikan diri dengan dunia luar (bahkan diantara mereka sendiri) akibat adanya hambatan dari pemerintah yang tidak memperbolehkan mereka untuk berkelompok secara kuat dan intensif. Belum adanya upaya advokasi yang tumbuh dari dalam sektor informal itu sendiri. Mereka sangat disibukkan oleh usaha yang mereka geluti. Seperti, dua puluh empat jam memikirkan bagaimana mengembangkan usahanya, menyelamatkan usahanya dari pemerintah yang ingin menggusurnya.

Kekurangan-kekurangan itu jarang terjadi di sektor formal. Sektor formal biasanya menuntut kerja profesional dengan dukungan modal yang besar. Para pekerja juga diberikan tunjangan-tunjangan yang layak, peraturan yang jelas dan mengikat, dan pelatihan keterampilan. Semakin sedikit sektor formal berarti semakin sedikit tenaga kerja kita yang kompetitif. Semakin sedikit pula tenaga kerja kita yang berproduksi cukup atau layak. Semakin sedikit pula pekerja yang tahan terhadap guncangan ekonomi.

Pemerintah juga setengah hati dalam mengeluarkan kebijakan untuk mendorong sektor informal lebih maju. Tingginya suku bunga, kurang atau bahkan tidak ada payung hukum yang jelas, birokrasi yang carut-marut, dan korupsi yang masih merajalela adalah bentuk-bentuk kegagalan pemerintah dalam memberikan iklim investasi yang bersahabat. Sehingga Indonesia menjadi kurang diminati oleh para investor. Lapangan pekerjaan sulit bertambah. Pengangguran bertambah banyak. Jika hal ini terjadi terus-menerus dan dalam jangka waktu yang cukup lama, maka kemiskinan struktural adalah muara dari itu semua.

#### **LANGKAH PEMBERDAYAAN SEKTOR INFORMAL**

Apabila sektor ekonomi informal dikelola dengan baik, maka tidak dapat dipungkiri, bahwa sektor ekonomi informal akan menjadi sebuah *survival strategy*. Hal ini tentu saja tidak dapat dilepaskan dari campur tangan pemerintah dan semua pihak dalam mewujudkan potensi yang ada dalam sektor ekonomi informal melalui langkah-langkah kebijakan sebagai berikut:

*Pertama*, hendaknya pemerintah daerah dapat memahami bahwa modernisasi di perkotaan bukan hanya sebatas pada pembangunan plaza dan mal-mal saja. Akan tetapi,

modernisasi perkotaan perlu diartikan sebagai pemberian tempat yang lebih layak bagi ekonomi informal pada struktur ekonomi perkotaan yang merupakan sumber kehidupan sebagian besar rakyat miskin. Pemerintah seharusnya menghilangkan *image* bahwa sector informal adalah sesuatu yang harus ditata dan dilindungi, namun harus beranggapan bahwa sector informal adalah kegiatan yang harus dirangkul.

*Kedua*, retribusi atau pajak yang dibebankan kepada sektor ekonomi informal oleh pemerintah daerah seharusnya memperhitungkan tarif retribusi tersebut berdasarkan pendapatan real dan juga adanya timbal balik berupa pelayanan kebersihan dan keamanan sektor ekonomi informal. Pemerintah juga harus membantu dalam hal permodalan berbunga rendah untuk mendapatkan lokasi usaha, baik itu bekerja sama dengan swasta atau dari APBD.

*Ketiga*, hendaknya pemerintah daerah bekerja sama dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) menciptakan pusat pelayanan bagi sektor-sektor ekonomi informal demi perberdayaan dan peningkatan sumber daya manusia (SDM). Selain itu juga harus dilaksanakan pelatihan bagi sector informal. Pelatihan ditujukan untuk menyebarkan informasi seputar kegiatan usaha, pengembangan wawasan, dasar pengelolaan usaha, dan pemanfaatan peluang usaha.

## KESIMPULAN

Standar dalam menentukan standar kemiskinan sangat beragam. Hal ini dikarenakan interpretasi atas kemiskinan sangat dari sudut pandang yang berbeda-beda. Pemerintah Indonesia menggunakan standar BPS yang jika dibandingkan dengan standar kemiskinan berdasarkan World Bank atau Amerika, terdapat disparitas yang cukup jauh antara standar kemiskinan di Indonesia dan standar kemiskinan di World Bank dan Amerika.

Tingginya angka kemiskinan di Indonesia nampaknya sudah menjadi kemiskinan struktural yang telah berurat akar. Di sisi lain, tidak ada upaya yang serius dan berkelanjutan dari pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan struktural ini. Dalam menyelesaikan kemiskinan struktural ini, Pemerintah seharusnya melakukan kebijakan yang lebih komprehensif, sistematis, dan tidak bersifat sementara (*temporarily*) sehingga lambat laun kemiskinan di Indonesia bisa dapat dikurangi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Basri, Faisal, *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1994.
- Batubara, Marwan, *et al. BLBI Ramai-ramai Merampok Negara*. Jakarta: Haekal Media Center, 2008.

Koran *Ambon Ekspres*, Edisi 20 Oktober 2009.

Schiller, Bradley R. *The Economics of Poverty and Discrimination*, Ed. 5; New Jersey: Prentice Hall, 1989).

Sen, Amartya. *Poverty and Famines: An Essay On Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press, 1982.

-----, *Development As Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

Todaro, Michael P. *Economic Development*, Ed. 10; Edinburgh: Pearson Education, 2009.

Tomele, Dafit. Menakar Efektifitas Program Pengentasan Kemiskinan serta Perspektif Baru dalam Mereduksi Kemiskinan di Indonesia Sebagai Sasaran Strategis untuk Mendorong Akselerasi Pembangunan Ekonomi Indonesia (Orientasi Pembangunan Ekonomi Indonesia).” Makalah disampaikan dalam Simposium Ekonomi Nasional FEUI, 13-14 Oktober 2009.

Undang-Undang Dasar 1945

**Internet:**

[www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)

[www.depkeu.go.id](http://www.depkeu.go.id)